Etude du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations d'ONG

Résumé

L'étude commandée par la DGCD et mise en œuvre par le Service de l'Evaluation spéciale vise à apporter des éléments pour une vision stratégique sur la coopération de la DGCD avec les coupoles et les fédérations, en éclairant l'autorité subsidiante sur ce que font ces organisations, sur le fonctionnement de leurs instances et sur leur mode de financement. Elle s'inscrit dans un contexte complexe caractérisé par une multiplicité d'acteurs et de points de vue et par l'incertitude liée à la menace de la dé-fédéralisation de la coopération au développement. Les résultats attendus de l'étude sont: (1) Les histoires spécifiques des coupoles et les fédérations (2) La présentation des coupoles et fédérations (raison sociale, composition, mode de fonctionnement, modes de décision, conflits d'intérêts, activités, ressources humaines, matérielles et financières) (3) Un tableau de présentation et d'analyse du rôle, des fonctions et des activités de chaque organisation (4) La mise en évidence des complémentarités, des redondances et des lacunes relatives aux fonctions exercées par les coupoles et les fédérations. (5) La perception que les membres ont des fonctions exercées par leurs coupoles et leurs fédérations. Les différents supports de la méthode ont été la définition d'une grille d'analyse, la consultation de la documentation disponible au niveau des coupoles et des fédérations, l'analyse de la base de données de la DGCD, des entretiens avec des personnes ressources, un questionnaire et des entretiens approfondis.

- **L'histoire**

La présentation des grandes étapes de l'origine et de l'évolution des coupoles et des fédérations contribue à éclairer la situation actuelle et la manière dont ces organisations ont pu s'adapter, à travers les fonctions qu'elles assurent, au nouveau rôle qu'elles sont appelées à remplir face aux enjeux actuels. La périodisation proposée est : (1) la décolonisation 1950 à 1968 (2) le tiers-mondisme 1968 à 1990 (3) les années 80 jusqu'à la réforme du ministre Moreels de 1997. (4) la quatrième période, de 1997 jusqu'à nos jours.

- **Présentation et comparaison**

Chacune des deux coupoles et des deux fédérations a été présentée sur la base des documents des organisations et d'entretiens avec leurs responsables, puis des comparaisons pertinentes ont permis de constater les différences, les spécificités, les superpositions, les collaborations entre ces organisations.

La comparaison entre les finalités des coupoles a mis en évidence l'existence de grands objectifs similaires. La différence est que la coupole flamande se donne des orientations

stratégiques, exprime une préoccupation de pragmatisme, ce qui est moins le cas pour la coupole francophone. Au niveau des fédérations, les finalités ont été définies initialement dans l'Arrêté Royal de 1997. Mais COPROGRAM a re-précisé son rôle par rapport à la professionnalisation des ONG et par rapport à l'adaptation de la réforme sur les co-financements aux nouveaux rôles des ONG.

Les données disponibles concernant les budgets co-financés par la DGCD de toutes les ONG appartenant aux 4 organisations ne permettent pas de faire une analyse comparative de leur composition sur la base de la taille de leurs membres. En revanche, l'existence de grosses ONG impliquées dans plusieurs de ces organisations est décisive dans l'analyse et la prise en compte d'enjeux à une échelle plus globale et peut jouer un rôle moteur pour construire des ponts et des collaborations entre organisations flamandes et francophones.

Les organisations conduisent des activités communes, notamment dans les domaines de l'appui et de la formation aux membres. De telles collaborations préfigurent les collaborations éventuelles à développer dans différents domaines, comme le renforcement de la qualité ou la capitalisation d'expériences dans plusieurs domaines stratégiques. à condition que les tâches et rôles de chacune de ces organisations soient bien définis.

La dimension du partenariat au sud représente un nouvel enjeu stratégique, pour les coupoles et leurs membres, elle mobilise des partenaires multiples et s'appuie sur une diversité de pratiques, d'échelles et de thématiques différentes. Elle fera l'objet d'analyse et de propositions par la suite.

La mobilisation de la base du mouvement avec l'implication des bénévoles dans les combats, les activités et les instances de l'organisation constitue une réalité que les deux coupoles ont à prendre en compte. Elle renvoie également à la spécificité et au renforcement du rôle politique des coupoles par rapport à leurs membres et fera l'objet d'analyse et de propositions également.

- **Essai d'interprétation des résultats des enquêtes**

Ce chapitre a restitué les résultats des questionnaires et des entretiens concernant les fonctions assurées par les coupoles et les fédérations, leur niveau de prise en compte des enjeux actuels, les modes de collaboration avec leurs membres et, enfin, les relations entre ces 4 organisations. Ce premier niveau de traitement de l'information a permis d'approfondir ce qui fait la spécificité de chacune de ces organisations et de ses domaines d'intervention. Le questionnaire a été envoyé à 152 ONG, avec un taux de réponse de 25 à 30%. En complément du questionnaire, vingt et une personnes ont fait l'objet d'entretiens approfondis, 11 responsables d'ONG flamandes et 10 responsables d'ONG francophones.

Les fonctions identifiées et priorisées par les coupoles sont en décalage par rapport à celles identifiées et priorisées par les répondants: 11.11.11 met en avant « la collaboration avec les partenaires au sud » et « la collaboration entre ONG nord-sud » et le CNCD

place en premier la « coordination », alors que les répondants au questionnaire privilégient « le lobbying politique », plaçant loin derrière la « coordination », et n'évoquent pas « la collaboration entre ONG nord-sud ». Pour les fédérations, les fonctions priorisées par les répondants au questionnaire correspondent à celles définies par l'Arrêté Royal de 1997, notamment la défense des intérêts des ONG, l'amélioration de la qualité et la négociation avec les autorités.

Les services reçus par les membres des deux coupoles sont le financement et le magazine, avec en plus le site pour 11.11.11.. Pour les fédérations, les services offerts, notamment l'information, la formation et la communication, répondent bien aux attentes des membres et sont perçus comme très utiles ou utiles.

La question de la prise en compte des enjeux par les organisations a fait l'objet de réponses devant être interprétées différemment, à un niveau plus politique pour les coupoles, et à un niveau plus méthodologique pour les fédérations. Mais si tous les répondants apprécient l'information reçue, leur niveau d'appréciation diminue lorsque l'on passe à la phase d'appropriation et de mise en œuvre d'activités correspondant à ces nouveaux enjeux.

Les collaborations entre 11.11.11 et ses ONG membres ont connu des évolutions significatives et ont donné lieu à des réajustements, concertés, au cours du temps. La coupole quitte progressivement les activités qui sont en concurrence avec celles de ses membres que ce soit au sud ou au nord. Le CNCD, pour sa part, a d'abord occupé une position de leader sur certaines questions clefs de la coopération au développement, mais la coupole tente actuellement de travailler en liaison avec ses membres. Enfin les membres des fédérations constatent une bonne évolution de la coopération au développement grâce au travail d'ACODEV et de COPROGRAM qui organisent le dialogue avec l'administration.

Les collaborations ont été ensuite analysées entre les coupoles et les fédérations. Les entretiens ont fait état d'une bonne entente et d'une bonne répartition des tâches entre 11.11.11 et COPROGRAM. La question de la fusion ou de l'intégration de la coupole et de la fédération flamandes est à l'ordre du jour. Entre les organisations francophones, il y a peu de superpositions et les collaborations commencent juste à se développer. De telles collaborations devraient se poursuivre autour de la valorisation et la capitalisation des expériences de leurs membres dans des domaines liés aux grands enjeux. Cet aspect sera pris en compte dans le chapitre suivant.

Concernant les collaborations entre les deux coupoles, les entretiens mettent en avant la nécessité de rassembler les forces du milieu non gouvernemental face aux politiques fédérales et européennes. Les deux fédérations devraient également collaborer, face au défi que représente la professionnalisation et le renforcement de la qualité dans le secteur, en envisageant éventuellement des offres de services spécialisées différentes, mais complémentaires. (l'expérience de l'outils IKOS avec COPROGRAM en éducation au développement et un autre domaine de spécialisation avec ACODEV).

- **Analyse**

L'objectif de ce cinquième chapitre est de structurer l'analyse autour de 5 questions clés liées aux nouveaux enjeux de la coopération au développement: l'appui à la qualité et à la professionnalisation, la fonction de lobbying et la fonction de coordination spécifiques aux coupoles, la capacité des coupoles et des fédérations à accompagner leurs membres dans l'évolution de leurs partenariats, l'éducation au développement, les cadres de concertation pouvoirs publics/ONG. L'examen de ces cinq axes s'appuie sur le mapping et, surtout, sur les points de vue des différentes catégories d'acteurs (coupoles et fédérations, administration, membres des 4 organisations) recueillis à travers les réponses au questionnaire et les entretiens. Les propositions formulées pour chacun de ces axes reposent sur les points de vue exprimés au cours de l'étude et sur la comparaison du contexte institutionnel des ONG belges avec celui existant dans d'autres pays.

La dimension qualité ne se limite pas à « l'ingénierie de projet et au management de dossiers", elle comporte une dimension technique et politique liée à la compréhension des enjeux. La spécificité de l'histoire politique et sociale de la Belgique a entraîné une coupure entre le rôle technique des fédérations et le rôle politique des coupoles, liée à la nécessité d'une « structure technique en dehors du jeu politique politique belge». La séparation entre la dimension politique et celle technique n'est pas sans risque : Pour les fédérations, le risque principal est de se limiter aux aspects internes des ONG, en se trouvant déconnectées de leur environnement politique et des enjeux liés aux nouveaux rôles des ONG. Pour les coupoles, le risque est de ne pas parvenir à traduire leur engagement sur un mode suffisamment opérationnel. Les deux types d'organisations devraient collaborer pour se renforcer mutuellement. Ainsi, le rapprochement en cours de la coupole et de la fédération flamande est logique par rapport à une approche de la qualité plus complète. La comparaison entre les organisations flamandes et les organisations francophones montre que la préoccupation de la qualité est plus développée chez les premières. Ainsi les organisations flamandes collaborent et se sont réparties leur tâches: COPROGRAM assure les formations aux outils qualité, mais la coupole, à travers son screening, jauge de la qualité des projets de ses membres voulant bénéficier des fonds de la collecte. Entre les organisations francophones, les collaborations sont récentes ; elles se sont notamment développées sur la question de l'évaluation.

Les éléments d'analyse concernant la fonction politique des coupoles portent sur différents points: (1) la nécessité de re-préciser les fonctions spécifiques des coupoles autour de la coordination et du lobbying, aux différentes échelles et vis à vis des différentes autorités (2) les problèmes d'articulation entre ces échelles (la déconnexion, au niveau des coupoles, entre les activités à l'échelle locale et régionale et le lobbying au niveau fédéral, européen et international) (3) les responsabilités spécifiques des coupoles vis à vis de leurs membres et de leurs partenaires qui manquent de formation et de ressources (4) la mobilisation de méthodes permettant aux ONG une compréhension

concrète des enjeux (5) les collaborations potentielles entre coupoles sur des thèmes de campagne comme les ODM, la taxe Tobin ou le commerce international.

La présente étude n'est pas en mesure d'évaluer les partenariats dans leur effectivité. Mais les entretiens permettent de constater la diversité des pratiques qui offre matière à réfléchir et à construire ensemble les bases d'une nouvelle démarche. Le partenariat correspond à une préoccupation et à des grands principes affichés en commun par les coupoles, les ONG et l'administration. Cependant, depuis l'évaluation de 1999, il y a eu peu de réflexion sur le partenariat, alors qu'il fait l'objet de nombreuses réflexions et processus dans plusieurs pays européens. On observe ainsi un décalage entre, d'une part, la réflexion et l'élaboration collective dans ce domaine en Belgique et, d'autre part, les exigences liées aux évolutions du contexte de la coopération au développement (nouveaux mécanismes de financement, implication des acteurs de la société civile dans la définition des politiques de lutte contre la pauvreté).

Le volet EAD est stratégique dans un univers mondialisé de plus en plus complexe à interpréter et où il est de plus en plus difficile de se positionner sans une capacité d'analyse et de réflexion critique. Le domaine de l'EAD concerne différentes institutions publiques (UE, DGCD, entités fédérés devenues responsables de l'éducation), mobilise un grand nombre d'acteurs (communes, réseaux d'enseignants) ce qui implique de faire évoluer les outils habituellement utilisés, et s'appuie sur un très grand nombre d'actions, pour lesquelles un bilan reste à faire, en particulier au niveau de leur pertinence et de leur impact.

Il est difficile de réfléchir au devenir du rôle des ONG sans intégrer celui de l'administration, acteur central de la réforme. Les tensions actuelles entre les ONG et les pouvoirs publics seraient liées, selon le rapport de la cour des comptes de 2005, au fait que le dialogue porte sur les procédures et les critères axés sur la gestion du risque et pas assez sur les finalités et les stratégies à développer. De telles difficultés seraient liées à la réforme de l'administration, à son manque de vision stratégique, à une structure organisationnelle et une gestion des ressources humaines inadaptée à sa mission. Les difficultés sont aussi renforcées par le manque de dialogue structuré avec les ONG, suite à la disparition de la commission d'avis.

De telles tensions, alors que la culture de la concertation existe bien en Belgique, se reflètent également dans la manière dont la présente étude a été conçue et mise en œuvre : la formulation des TDR en termes de superposition et concurrence, plus que de collaborations autour d'enjeux stratégiques ; l'insuffisante implication des coupoles et des fédérations dans le comité de pilotage de l'étude et dans la préparation, la définition des objectifs et la méthodologie de l'étude. Pour que l'ensemble du secteur évolue dans les différents domaines concernés, il est nécessaire que tous les acteurs se concertent et parviennent à un dialogue sur les questions stratégiques et opérationnelles dans un cadre favorable.

- **Synthèse des propositions**

Il est proposé qu'un programme spécifique de renforcement de la qualité des ONG soit mis en œuvre, pour une durée de 3 ans, les fédérations, en assurant la maîtrise d'ouvrage et la DGCD le financement. Un tel programme suppose : (1) la mise en œuvre d'une démarche qualité définie de manière participative et concertée comportant: l'élaboration collective d'une démarche qualité, l'identification de la demande et la construction d'une offre de formation, l'organisation de cycles de formation et le suivi;(2) des ressources financières et humaines compétentes complémentaires;(3) un engagement fort de toutes les parties prenantes;(4) La définition du rôle de chacun dans ce programme.

En ce qui concerne le renforcement des fonctions politiques des coupoles, le CNCD pourrait privilégier un nombre limité d'objectifs prioritaires et une stratégie adaptée comme, d'une part, l'implication de leur réseau de bénévoles, et d'autre part, le renforcement de la mise en commun des plaidoyers, en évaluant la valeur ajoutée de la coupole au niveau des plates formes, instances et forum, afin de privilégier celles où l'apport de la coupole est décisif. Le programme de renforcement des ONG et des OSC membres des coupoles et de leurs partenaires en matière de plaidoyer comporterait la réalisation d'une enquête des besoins des membres des coupoles et l'organisation d'ateliers d'échanges et de capitalisation, de formations ouvertes et d'un forum des leaders des organisations de la société civiles (OSC) du nord et du sud. Le rôle de chaque parties prenantes serait défini. Un tel programme permettrait d'expérimenter une collaboration entre les deux coupoles.

Dans le domaine de l'appui au partenariat, les propositions comportent de la capitalisation, de la réflexion, de la formalisation de méthodes, l'élaboration d'un guide pour une démarche renouvelée et des actions de formation en direction des ONG et d'autres associations pour lesquelles des besoins d'appui ont été identifiés. Un tel processus engagerait les coupoles, les fédérations et l'administration. Les coupoles seraient impliquées dans la réflexion sur les expériences sud de leurs membres, les fédérations au niveau du renforcement de la capacité des ONG dans leur démarche partenariale et la DGCD dans la participation à une réflexion sur un domaine stratégique de sa politique de coopération. Les ONG de services, les associations et/ou les prestataires seraient sélectionnés sur appel d'offre en fonction de leurs compétences dans les domaines de l'animation de la capitalisation, de l'élaboration de supports méthodologiques et de formations.

La présente étude ne permet pas d'approfondir le domaine spécifique de l'éducation au développement donc de faire des propositions pertinentes, en revanche deux axes pourraient être développés pour donner plus de cohérence à ce domaine: (1) une réflexion commune et une capitalisation sur les outils en éducation au développement au niveau des fédérations, des coupoles et de leurs membres, en relation avec la DGCD et au niveau des communes et des régions avec les élus, des réseaux d'enseignants, des associations et des ONG et les réseaux de bénévoles des coupoles, (2) une analyse

d'impact commune à plusieurs ONG impliquées dans des projets d'éducation au développement.

Une des conditions de mise en œuvre de la réforme est la mise en place d'un cadre qui relance un dialogue de qualité entre les pouvoirs publics et les ONG. La proposition d'élargir la composition des membres d'une nouvelle instance de concertation à des acteurs non ONG permettrait d' élargir la vision de la coopération au développement. Les tâches de cette instances seraient : le suivi de la réforme ; le suivi de l'évolution du secteur, dans le cadre du renforcement de la qualité ; la réalisation d'études ou d'évaluations jugées nécessaires par les différentes parties prenantes ; la contribution à une réflexion stratégique, thématique ou pays, concernant le rôle des ONG et des organisations de la société civile par rapport aux nouveaux enjeux de la coopération au développement et des rapports nord sud. Une telle réflexion concertée pourrait conduire, à terme, la DGCD à définir de manière plus opérationnelle sa stratégie et des axes programmatiques prioritaires dans différents domaines. L'avantage serait de donner plus de cohérence à la coopération indirecte via les ONG dans des domaines prioritaires sélectionnés de manière concertée et de favoriser le dialogue à un niveau stratégique entre ONG et l'administration sur ces questions.